



Strasbourg, 14 décembre 2009

CDL-AD(2009)052  
Or. angl.

Avis n° 556/2009

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS CONJOINT**

**RELATIF AU PROJET DE LOI SUR L'ORGANISATION ET LE  
DEROULEMENT D'ÉVÉNEMENTS PACIFIQUES**

**DE L'UKRAINE**

**préparé par la Commission de Venise  
et  
l'OSCE/BIDDH**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 81<sup>e</sup> Session plénière (Venise, 11-12 décembre 2009)**

**Sur la base des commentaires de**

**Mme Finola FLANAGAN (membre, Irlande)  
M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)  
M. Hubert HAENEL (membre suppléant, France)  
Groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion**

## TABLE DES MATIÈRES

I.	Résumé.....	2
II.	<i>Introduction</i> .....	4
III.	Observations générales .....	4
IV.	Analyse .....	5
	Titre du projet de loi .....	5
	Article 1.2 – Exclusion de certaines réunions du champ d’application du projet de loi .....	5
	Article 2 – Définitions des termes principaux .....	6
	Article 3 – Droit applicable .....	8
	Article 4 – Organismes d’événements pacifiques .....	8
	Articles 5 et 6 – Droits et obligations des organisateurs et des participants.....	9
	Articles 7 et 8 – Notification .....	11
	Article 9 – Lieu et date .....	12
	Article 11 – Soutien à une réunion .....	13
	Articles 12, 13 et 14 – Responsabilités de l’exécutif, des collectivités locales et des organes des forces de l’ordre.....	14
	Articles 15 et 16 – Dispersion d’une réunion .....	15
	Article 18 – Indemnisation .....	16
	Article 22 – Limitation des droits de réunion .....	17

### I. Résumé

1. Le projet de loi est examiné non seulement à la lumière des normes énumérées ci-dessus, mais aussi en référence à l’Avis conjoint sur les réunions pacifiques en Ukraine, CDL-AD(2006)033, adopté en 2006 (ci-après : l’Avis conjoint de 2006). Il serait souhaitable de pouvoir rencontrer des représentants du Cabinet des Ministres ainsi que les membres les plus éminents de la Verkhovna Rada d’Ukraine, en vue d’une meilleure compréhension de la manière dont les systèmes administratifs et autres visés par le projet de loi sont appelés à fonctionner.

2. Le projet de loi à l’étude vise clairement à établir, concernant l’exercice de la liberté de réunion pacifique, un cadre juridique qui soit compatible avec les normes internationales et puisse être considéré comme relevant d’une approche progressiste. Il marque un nouveau progrès dans le sens d’une protection adéquate de la liberté de réunion pacifique en Ukraine. Toutefois, il manque au projet de loi des normes claires pour guider les prises de décisions publiques, ce qui crée un risque d’abus auquel il doit être remédié. En outre, les dispositions du projet de loi posent aussi problème du point de vue des modalités de leur mise en œuvre concrète.

3. Il est assurément légitime, de la part des auteurs du projet de loi, d’avoir souhaité établir un cadre juridique pour l’exercice du droit de réunion pacifique. Pour autant, dans une société démocratique, cette liberté est un droit fondamental et, en tant que tel, doit être régie en premier lieu par la Constitution.

4. Il est de la plus haute importance d’examiner les dispositions du projet de loi à l’aune des principes de légalité et de proportionnalité, ainsi que de leur nécessité dans une société démocratique. Ces trois conditions (la légalité, la proportionnalité et la nécessité) doivent être réunies simultanément si l’on veut que la liberté de réunion pacifique soit garantie conformément aux normes internationales.

5. En particulier, les modifications suivantes sont recommandées :

- a) Le titre du projet de loi devrait reprendre le terme communément accepté de « réunion pacifique » ;
- b) Le projet de loi devrait reposer sur la législation primaire, en excluant expressément la législation secondaire ;
- c) La place du projet de loi dans la hiérarchie des normes juridiques de l'Ukraine devrait être précisée, afin de garantir que ses dispositions prévalent sur toute autre réglementation ayant trait aux réunions et pouvant être plus restrictive ;
- d) Les définitions données dans le projet de loi doivent être révisées ; la définition du terme « réunion pacifique » doit être modifiée afin de préciser qu'il désigne uniquement les réunions publiques en plein air dans des lieux publics ;
- e) Le projet de loi devrait autoriser la tenue de réunions simultanées (y compris les contre-manifestations) et spontanées ;
- f) Le droit pour les non-nationaux et les apatrides ainsi que d'autres catégories de personnes, y compris les mineurs, d'organiser des réunions pacifiques devrait être énoncé expressément dans le projet de loi ;
- g) Le projet de loi devrait être modifié de manière à exclure à tous les stades les restrictions de la liberté de réunion pacifique fondées sur les motifs de rassemblement, sauf en cas d'appel à la violence, à la haine ou à la discrimination ;
- h) Les organisateurs d'une réunion publique devraient être tenus de fournir une notification écrite de cette réunion dans des délais clairement précisés, afin d'éviter tout malentendu ou erreur d'appréciation de la part des autorités ;
- i) Il devrait être mentionné expressément, dans le projet de loi, que les organisateurs ont à tout moment la possibilité de réparer les manquements de leur notification, jusqu'au début de la réunion ;
- j) Sur demande de l'organisateur d'une réunion, les autorités doivent confirmer immédiatement par écrit qu'elles ont reçu la notification ; le projet de loi devrait aussi indiquer que l'absence d'une telle confirmation dans les délais prévus vaudra acceptation de la réunion en question ;
- k) Le projet de loi devrait exclure la possibilité d'interdire une réunion pacifique au motif qu'aucune notification n'a été soumise ;
- l) Le projet de loi devrait énoncer clairement l'obligation, pour les autorités, d'assurer la sécurité publique, des services médicaux gratuits et des services de nettoyage pendant la réunion ;
- m) Les organisateurs ne doivent pas être tenus responsables des dégradations et violations commises par d'autres personnes ;
- n) Il est recommandé d'introduire dans le projet de loi une disposition assurant une protection pour les personnes accusées d'avoir participé à un rassemblement illégal lorsqu'elles n'avaient pas connaissance de ce caractère d'illégalité.
- o) Les dispositions du projet de loi relatives au financement des réunions doivent être précisées : il n'y a aucune raison d'interdire des réunions par ailleurs pacifiques au motif que leur financement est controversé ;
- p) La disposition selon laquelle les organisateurs ont le droit de tenir des rassemblements dans des locaux conçus et agencés spécialement devrait être supprimée ;
- q) L'interdiction des réunions à proximité immédiate des installations dangereuses devrait être limitée aux zones interdites au public ;
- r) Le projet de loi doit être modifié afin d'indiquer que l'Etat a l'obligation formelle de permettre la tenue de deux réunions ou plus dans un même lieu et au même moment ;
- s) Le projet de loi devrait prévoir une répartition plus claire et plus judicieuse des obligations entre les organisateurs de réunions, les représentants officiels des pouvoirs locaux et les forces de l'ordre ;
- t) Les dispositions générales relatives à la dispersion d'une réunion pacifique devraient être supprimées ;

- u) Le projet de loi devrait garantir qu'une réunion ne peut être dispersée tant qu'elle reste pacifique dans sa forme et sur le fond ;
- v) Il est recommandé de définir plus étroitement les raisons de disperser une réunion, pour inclure uniquement une menace à la sécurité publique ou l'existence d'un danger manifeste et imminent de trouble grave. Seules les personnes qui troublent l'ordre public, commettent ou poussent à commettre des actions illégales empêchant une réunion pacifique d'atteindre ses objectifs devraient faire l'objet de poursuites ;
- w) Le projet de loi devrait indiquer clairement que les agents des forces de l'ordre ne peuvent utiliser la force qu'en dernier ressort, en proportion avec le but poursuivi et d'une manière qui limite au minimum les dommages matériels et physiques ; l'usage de la force devrait être autorisé sur la base de dispositions législatives claires, et les motifs invoqués être soumis à l'examen public ;
- x) La loi devrait définir les motifs pour lesquels la responsabilité d'organes des forces de l'ordre pourrait être engagée pour usage illégal ou excessif de la force ;
- y) La liste des motifs pour lesquels une réunion pacifique peut être interdite devrait être révisée afin de la mettre en conformité avec le critère de proportionnalité ;
- z) Le projet de loi devrait indiquer expressément que la charge de la preuve pour établir la réalité des motifs d'interdiction d'une réunion revient à l'autorité de contrôle et à la police, tant dans les procédures administratives que dans le cadre des procédures judiciaires ;
- aa) Le projet de loi devrait garantir l'accès à un tribunal dans les cas où une demande d'interdiction d'une réunion est déposée ; toute interdiction de ce type peut être contestée devant une juridiction de degré supérieur ; il doit être possible d'obtenir une ordonnance préliminaire.

## II. Introduction

6. Le 30 septembre 2009, la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (ci-après « l'OSCE/BIDDH ») ont reçu une lettre du cabinet du ministre par intérim des Affaires étrangères de l'Ukraine, leur demandant d'examiner un nouveau projet de loi de l'Ukraine sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques (CDL(2009)165, ci-après « le projet de loi » ou « le projet »), qui est actuellement devant la Verkhovna Rada.

7. Le projet de loi a été préparé initialement par le ministère ukrainien de la Justice et, après approbation par le Cabinet des Ministres, soumis à la Verkhovna Rada (aussi appelée ci-après « la Rada » ou « le Parlement ukrainien ») qui l'a adopté en première lecture le 3 juin 2009.

8. Le présent avis a été préparé conjointement par le Groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion et la Commission de Venise, sur la base d'une traduction anglaise non officielle du projet de loi présentée par le ministère ukrainien des Affaires étrangères. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 81<sup>e</sup> Session plénière (Venise, 11-12 décembre 2009).

## III. Observations générales

9. Le projet de loi à l'étude est une version remaniée d'un précédent projet de loi sur le même sujet, intitulé « Projet de loi sur les réunions pacifiques en Ukraine » (CDL(2006)063), soumis à la Commission de Venise en 2006. La Commission de Venise et le Groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH ont adopté un Avis conjoint sur ce projet de loi (CDL-AD(2006)033), qui concluait dans ses paragraphes 47 et 48 :

*« De toute évidence, le projet de loi à l'étude s'efforce d'établir, pour l'exercice de la liberté de réunion pacifique, un cadre juridique compatible avec les normes internationales. En outre, il peut être considéré comme libéral dans son approche et il est généralement conforme aux normes européennes sur la liberté de réunion pacifique.*

*Néanmoins, la loi est excessivement détaillée. Un certain nombre d'amendements sont jugés nécessaires pour la rendre totalement claire et pleinement conforme aux normes pertinentes. »*

10. Le nouveau projet de loi comporte quelques améliorations par rapport au texte examiné précédemment par la Commission. Cependant, il présente encore plusieurs défauts majeurs et demeure trop détaillé, des catégories d'événements trop nombreuses instaurant des distinctions qui ne sont pas liées de manière satisfaisante aux motifs de restriction jugés acceptables. Plusieurs recommandations contenues dans l'Avis conjoint de 2006 n'ont pas été prises en compte. Il est recommandé d'accorder une grande attention aux Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion (Les Lignes directrices)<sup>1</sup> qui couvrent tout le domaine de la législation et des pratiques sur ce sujet.

11. L'Avis conjoint de 2006 présente de manière détaillée les normes internationales qui régissent le droit à la liberté de réunion et sur lesquelles la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont insisté dans de nombreux avis. Le projet de loi est évalué sur la base de ces normes.

#### **IV. Analyse**

##### Titre du projet de loi

12. L'article 39 de la Constitution de l'Ukraine affirme « le droit de se réunir pacifiquement ». Par conséquent, pour le titre du projet de loi, il est recommandé d'utiliser le terme de « réunions pacifiques » plutôt que celui d'« événements ». Le terme « réunions » est déjà utilisé dans d'autres textes législatifs du pays, parmi lesquels le Code de procédure administrative et le Code civil. Puisque le projet de loi reconnaît également qu'un « événement pacifique » est une « réunion », il n'y a aucune raison impérieuse d'utiliser le terme « événement pacifique », qui peut prêter à confusion. En outre, comme les Lignes directrices le suggèrent, le projet de loi devrait s'appliquer aux réunions en plein air dans des espaces publics, et non aux événements organisés à l'intérieur de locaux comme la définition « f. rassemblements » le laisse entendre.

##### Article 1.2 – Exclusion de certaines réunions du champ d'application du projet de loi

13. Cet article donne une liste d'événements auxquels le projet de loi ne s'applique pas, à savoir :

- « 1) les rassemblements de tout ou partie de la population d'un (ou plusieurs) village(s), d'une commune ou d'une ville en vue de résoudre des problèmes locaux conformément à la loi ukrainienne « sur l'autonomie locale en Ukraine » ;
- 2) les rassemblements d'employés, les réunions d'organes de direction statutaires, les associations de citoyens, les réunions d'électeurs en présence de candidats à l'élection au Parlement ou à la présidence de la République ;

---

<sup>1</sup> Les Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique ont été préparées par le Groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion. Elles ont été publiées en 2007 et approuvées par la Commission de Venise en juin 2008 (CDL(2008)062). Le texte intégral des Lignes directrices est disponible, en anglais, à l'adresse suivante : [http://www.osce.org/odihr/item\\_11\\_23835.html](http://www.osce.org/odihr/item_11_23835.html) (dernière visite le 15 octobre 2009).

3) les événements pacifiques à vocation de loisirs ou de divertissement public, les manifestations sportives, les cortèges de mariage, les fêtes traditionnelles, les funérailles ;

4) les cérémonies et rituels religieux dans les cas prévus par la loi ukrainienne « sur la liberté de conscience et les organisations religieuses ».

14. Le paragraphe 4) relatif aux cérémonies religieuses constitue une nouvelle catégorie qui ne figurait pas dans le projet de loi de 2006.

15. Le droit de réunion s'applique à tous les types de rassemblements dans la mesure où ils sont pacifiques. Par conséquent, les types de réunions énumérés dans l'article 1.2 sont protégés à la fois par les conventions internationales et par la législation interne. On peut supposer que l'exclusion des catégories de rassemblements ci-dessus vise à soustraire leurs organisateurs et leurs participants aux obligations contenues dans le reste du projet de loi, en particulier l'obligation de notification. Il est possible que les catégories 1) et 4), qui concernent respectivement les collectivités locales et les cérémonies et rituels religieux, soient régies par d'autres lois spécifiques. Ces exceptions ne semblent pas poser problème, sauf si elles visent à cibler certaines catégories de rassemblements publics en leur donnant un traitement moins favorable. Pour cette raison, il est recommandé d'ajouter une disposition indiquant que le projet de loi s'appliquera aux catégories de rassemblements, y compris religieux, pour lesquels d'autres lois spécifiques imposent des restrictions plus rigoureuses.

16. Cependant, les raisons de cette différence de traitement pour chacune des catégories n'apparaissent pas clairement. On peut comprendre qu'il ne soit pas jugé souhaitable de réglementer les rassemblements liés aux loisirs ou à des funérailles avec la même précision que les rassemblements politiques. Toutefois, les réunions d'« associations de citoyens » pourraient probablement avoir un but politique ou de campagne et, naturellement, les réunions d'« électeurs en présence de candidats » à certaines élections peuvent assurément avoir un but politique et pourraient impliquer un grand nombre de participants réunis sur la voie publique. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH aimeraient avoir des éclaircissements sur la raison d'être de ces dispositions. Une comparaison avec les normes internationales permettrait de lever les doutes quant à la conformité du projet de loi avec ces normes.

17. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH notent que la catégorie 2), dans la mesure où elle exclut du champ d'application du projet de loi certaines « réunions d'électeurs en présence de candidats », ne vise pas « toutes les réunions liées aux élections », comme l'Avis conjoint de 2006 le recommandait. On ne comprend pas précisément pourquoi ces réunions sont exclues, alors que la loi ne renvoie à aucune disposition contenue dans d'autres lois. Une loi générale sur les réunions devrait inclure celles qui ont un lien avec les campagnes électorales, l'organisation d'événements publics faisant partie intégrante de telles campagnes. Par conséquent, il est recommandé de modifier cette disposition, de manière à garantir que les rassemblements d'employés, les réunions d'organes de direction statutaires, les associations de citoyens, les réunions d'électeurs en présence de candidats à l'élection au Parlement ou à la présidence de la République soient protégés par le projet de loi, ou par tout autre texte législatif spécifié dans le projet de loi, dont les dispositions primeraient sur toute autre réglementation ayant trait aux réunions et pouvant être plus restrictives que le projet de loi.

#### Article 2 – Définitions des termes principaux

18. L'article 2 donne les définitions de six types de réunions différents (manifestation, rassemblement, événement pacifique, assemblée, piquet de grève, défilé) et du terme « notification ». Cet article, qui avait été critiqué dans l'Avis conjoint de 2006 comme étant « peu utile », a cependant été maintenu dans le nouveau projet de loi. Pour ce qui concerne le terme « rassemblement », voir la fin du paragraphe 12 ci-dessus.

19. Les Lignes directrices définissent un rassemblement comme « la présence intentionnelle et temporaire d'un certain nombre de personnes dans un lieu public autre qu'un bâtiment ou un édifice, en vue d'exprimer un message commun » (Lignes directrices, paragraphe 13). Le projet de loi définit une réunion publique de la manière suivante : « un événement pacifique est une expression pacifique, publique et libre de la position civile ou politique d'une personne, qui permet notamment d'exprimer des opinions ou d'adopter une résolution sur diverses questions d'intérêt public lors d'une réunion ouverte à tous tenue sous la forme d'un rassemblement, d'une assemblée, d'un défilé, d'une manifestation, d'un piquet de grève ou d'une combinaison de ces formes, sur l'initiative d'une personne physique ou morale. »

20. Puisque le projet de loi n'attache aucune conséquence légale aux différentes formes de réunions, il n'y a semble-t-il pas lieu de les définir. De plus, la différence concrète entre « manifestation » et « défilé » ou entre « rassemblement » et « assemblée » n'apparaît pas clairement. Toute définition des réunions ou tentative d'en distinguer plusieurs catégories au-delà de celle de la réunion pacifique présente un risque de violation de la CEDH et du PIDCP, car certains types de réunions peuvent être omis involontairement, ou même intentionnellement, et faire l'objet d'une interdiction. Il n'est pas souhaitable d'assigner une finalité spécifique à chaque type de réunion défini. Comme il a été souligné au sujet de la loi sur la liberté de réunion en Azerbaïdjan, « aucune de ces définitions ne devrait couvrir l'objet d'une réunion, car lorsqu'une réunion – quel qu'en soit le type ou le but – est pacifique, sa restriction ne saurait se justifier que pour l'un ou l'autre des motifs énumérés à l'Article 11(2) de la CEDH (...). Les définitions figurant dans cette disposition de la loi risquent d'aboutir à des décisions arbitraires sur la question de savoir quelles réunions sont autorisées, ainsi qu'à une restriction injustifiable de la tenue de réunions pacifiques (...). [La] distinction [entre les différents types de réunion définis] n'est pas facile à appliquer en pratique et pourrait aboutir à des restrictions injustifiées de la liberté de réunion.<sup>2</sup> »

21. Il est recommandé de supprimer ces définitions et de modifier celle de la « réunion pacifique » afin de préciser qu'elle inclut les rassemblements, les assemblées, les défilés, les manifestations et les piquets de grève, qui sont des réunions publiques, et qu'elle s'applique uniquement aux réunions publiques en plein air.

22. Par ailleurs, il est recommandé que le projet de loi donne une définition des « réunions simultanées ». En effet, l'article 9 (6) traite de ce type de réunions dans les termes suivants : « [e]n cas de soumission d'une notification sur la tenue d'un événement pacifique dont le lieu et la date coïncident avec ceux d'une notification soumise précédemment, les organisateurs (l'organisateur) peuvent modifier leur notification à la demande de l'instance exécutive ou de l'autorité locale, ou soumettre une nouvelle notification en modifiant le lieu ou la date de l'événement pacifique (...) ». Par conséquent, le projet de loi ne donne pas de définition spécifique des « réunions simultanées », laquelle devrait aussi inclure les « contre-manifestations », c'est-à-dire l'exercice du droit de se réunir pour exprimer son désaccord avec les positions exprimées par une autre réunion.

23. Il est aussi recommandé d'ajouter dans le projet de loi une définition des « réunions spontanées ». Les Lignes directrices soulignent que la possibilité de réagir de manière pacifique et immédiate, spontanément et sans notification officielle préalable, à un événement, une information, un incident ou un autre rassemblement est un aspect essentiel de la liberté de réunion. Les autorités doivent protéger et faciliter la tenue des rassemblements spontanés dans la mesure où ils ont un caractère pacifique.

24. Il est par conséquent recommandé d'inclure des définitions de ces types de réunions dans l'article 2 du projet de loi, et d'ajouter dans le texte du projet de loi les articles nécessaires concernant ces réunions.

---

<sup>2</sup> CDL-AD(2006)034, Avis sur la liberté de réunion en Azerbaïdjan, § 20.

### Article 3 – Droit applicable

25. L'article 3 indique que la législation sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques « repose sur la Constitution de l'Ukraine et sur les principes et normes universels du droit international et se compose de la présente loi et des autres textes législatifs qui garantissent le droit d'organiser des événements pacifiques ».

26. Le terme « autres textes législatifs », utilisé dans l'article 3 du projet de loi, est relativement vague et peut être interprété comme incluant aussi la législation secondaire. D'après l'article 92(1) de la Constitution de l'Ukraine, « les droits et libertés de l'homme et du citoyen », ainsi que les garanties de ces droits et libertés, doivent être déterminés exclusivement par la loi. Il est par conséquent recommandé que le projet de loi mentionne exclusivement la législation primaire.

### Article 4 – Organismes d'événements pacifiques

27. Le projet de loi inclut maintenant, comme l'Avis conjoint de 2006 le recommandait, les « personnes morales » dans la définition du terme « organisateur ».

28. Cependant, on ne peut se satisfaire qu'il soit totalement interdit aux personnes suivantes d'organiser une réunion pacifique :

- « 1) toute personne âgée de moins de dix-huit ans ;
- 2) toute personne reconnue par un tribunal comme étant incapable juridiquement ou comme un adulte dépendant, ainsi que toute personne faisant l'objet d'une détention administrative, placée en détention préventive ou emprisonnée en vertu d'une décision judiciaire. »

29. Si certaines restrictions peuvent s'appliquer à l'exercice du droit de réunion par ces catégories de personnes en raison des responsabilités importantes incombant aux organisateurs, la Convention sur les droits de l'enfant, le PIDCP et la jurisprudence de la CEDH s'opposent cependant à une interdiction totale. Les enfants ont des droits et des intérêts légitimes. En vertu de l'article 15 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant<sup>3</sup>, ils doivent avoir la possibilité d'exprimer leur opinion et de contribuer à la société par le biais de la liberté de réunion pacifique. Les enfants doivent donc être autorisés à organiser des réunions, avec le consentement de leurs parents ou tuteurs. Les personnes incapables juridiquement ne doivent pas se voir refuser ce droit d'une manière absolue. En effet, dans de nombreux cas les problèmes sur lesquels elles souhaitent attirer l'attention ont peu de chances d'être soulevés par un autre groupe, et elles doivent donc recevoir à cette fin toute l'aide nécessaire.

30. Par ailleurs, l'article 4 interdit aux personnes en détention administrative, en détention préventive ou emprisonnées en vertu d'une décision judiciaire d'organiser une assemblée pacifique telle qu'elle est visée par cette loi. Cette disposition doit être considérée comme une interdiction de portée générale. La loi ne fait aucune distinction entre les personnes selon qu'elles font l'objet d'une détention administrative, d'une détention préventive ou qu'elles sont emprisonnées en vertu d'une décision judiciaire. Il n'est pas contesté qu'une condamnation

---

<sup>3</sup> Voir la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, article 15 : « 1. Les Etats parties reconnaissent les droits de l'enfant à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique. 2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui. » Le texte intégral est disponible à l'adresse suivante : <http://www2.ohchr.org/french/law/crc.htm>.



puisse être assortie d'une privation de plusieurs droits civiques dans certains systèmes juridiques, mais cette privation doit être proportionnée. Le fait d'interdire aux détenus, placés en détention administrative ou préventive, d'organiser un quelconque événement sans considération de l'impact négatif d'une infraction pénale ne peut en aucun cas être considéré comme une privation proportionnée. Ces personnes ont aussi des droits et des intérêts légitimes et doivent avoir la possibilité d'exprimer leur opinion. Certes, les événements pacifiques organisés par des personnes détenues peuvent parfois présenter un risque accru de trouble à l'ordre public par rapport à ceux d'autres personnes. Cependant, la détention en elle-même ne peut être retenue comme une raison d'interdire globalement à ces personnes d'organiser des événements pacifiques. Un tel événement peut être organisé par plusieurs personnes. Dans ce cas, il ne peut être jugé problématique qu'un des organisateurs soit arrêté et ne puisse pas jouir pleinement de ses droits, puisque les autres organisateurs peuvent le remplacer de ce point de vue. Par conséquent, il est recommandé de supprimer cette disposition et de prévoir plutôt une restriction au cas par cas des réunions organisées par des personnes détenues.

31. Le projet de loi devrait contenir une présomption en faveur de la tenue d'une réunion pacifique, y compris dans ces circonstances. L'interdiction d'une telle réunion ne devrait être possible que lorsque la situation le justifie, par exemple pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

32. L'article 4 (2)(3) pose également problème. Il concerne « toute association de citoyens qui, conformément à la procédure établie, fait l'objet d'une décision d'interdiction temporaire de conduire des événements pacifiques, ou dont les activités font l'objet d'une interdiction temporaire ou d'une suspension conformément à la procédure établie ». Il est recommandé que cette disposition soit supprimée. En effet, quelles que soient les raisons pour lesquelles une association, ou une quelconque entité légale, a été interdite ou a fait l'objet d'une suspension de ses activités, il ne peut lui être interdit d'organiser et de conduire une réunion, sauf si celle-ci n'est pas pacifique<sup>4</sup> ou si elle incite à la haine ou au racisme.

#### Articles 5 et 6 – Droits et obligations des organisateurs et des participants

33. La plus grande partie de l'article 5 et la totalité de l'article 6 sont identiques à des dispositions du projet de loi de 2006 (articles 4 et 5 respectivement) et les critiques importantes formulées dans l'Avis conjoint de 2006 valent aussi pour le nouveau projet de loi. Il est regrettable que les autorités n'aient pas su tenir compte de ces critiques.

34. L'article 5(1) prévoit que les organisateurs ont le droit de tenir des « rassemblements » dans des locaux conçus et agencés spécialement. Cette disposition est en contradiction avec l'article 9(1), lequel prévoit, conformément aux recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, qu'un événement pacifique peut se dérouler en tout lieu adapté à cet usage. L'article 5(1) devrait donc être supprimé.

35. L'article 5(1) mentionne la campagne préparatoire à une réunion dans les médias, au moyen de brochures, d'affiches, de banderoles, de slogans ou sous toute autre forme non interdite par la loi ; comme l'Avis conjoint de 2006 le soulignait déjà, cette disposition peut laisser supposer que de telles activités seraient illégales hors du cadre de cette loi. Il est donc recommandé de supprimer cette phrase. L'article 10 régit également les droits de campagne préliminaire de l'organisateur et doit donc lui aussi être supprimé.

36. Le problème le plus grave, dans les dispositions examinées, tient au fait que « ...l'article semble imposer des responsabilités de maintien de l'ordre aux organisateurs de réunions publiques... » – ce qui semble être en contradiction avec l'article 20(3) – auxquels les

---

<sup>4</sup> Avis conjoint de 2006, paragraphe 24.

participants sont tenus d'obéir : cette obligation est disproportionnée si elle va au-delà d'un simple service d'ordre assuré par les organisateurs. Ceux-ci ont une certaine responsabilité dans la prévention des troubles, cette responsabilité devant toutefois être limitée à l'exercice d'une vigilance raisonnable concernant les troubles à l'ordre public de la part des participants. Par le passé, commentant une autre loi, la Commission de Venise a considéré que le texte faisait peser « sur l'organisateur des responsabilités excessives. Un organisateur ne peut être tenu pour responsable de tout ce qui se produit lors d'un rassemblement régi par le projet de loi. Il est possible qu'il ne soit pas en mesure de mettre fin à un événement public dont il a perdu le contrôle. Il n'est pas non plus nécessairement en mesure de mettre fin à des infractions, de garantir qu'aucun bien n'est endommagé ni de garantir l'accès à la propriété privée. »<sup>5</sup> L'Avis conjoint de 2006 recommandait, dans son paragraphe 28, qu'« une meilleure approche de l'article 5 consisterait à éliminer la mention d'obligations formelles des organisateurs, en dehors de la notification et de l'observation de restrictions raisonnables quant à l'heure, au lieu et au déroulement de la manifestation, également applicables à tous ceux qui y participent ». Cette recommandation est répétée au sujet du projet de loi examiné.

37. De plus, l'article 5(2) vise à faire peser sur les organisateurs des obligations qui ne figuraient pas dans le projet de loi de 2006. L'une de ces obligations supplémentaires est « de mettre fin à l'événement pacifique ou de l'interrompre si ses participants agissent de manière illégale ou contraire aux procédures ». Outre le fait qu'il n'est pas souhaitable d'imposer aux organisateurs une obligation allant au-delà d'un simple service d'ordre, il est disproportionné de leur donner l'obligation « de mettre fin à l'événement ou de l'interrompre » pour toute violation des procédures, de quelque nature qu'elle soit. Les écarts modestes par rapport au contenu de la notification devraient être tolérés sans faire l'objet de sanctions.

38. L'article 5(3) dispose que « [les organisateurs]...d'un événement pacifique n'ont pas le droit de mener celui-ci si la notification le concernant n'a pas été soumise suivant les conditions établies par la présente loi ». En l'absence d'une disposition spécifique autorisant les réunions spontanées, cet article entraîne qu'aucune réunion spontanée n'est autorisée. Or, celles-ci sont indéniablement protégées par la Convention. Ce problème doit être résolu, comme le recommandait l'Avis conjoint de 2006. Il devrait être précisé que les réunions spontanées n'ont pas nécessairement un organisateur. « La loi doit prévoir expressément une exception à l'obligation de notification préalable pour les cas où une telle notification n'est pas possible. Même si aucun motif raisonnable n'est fourni pour justifier l'absence d'une notification préalable, les autorités devront tout de même protéger et faciliter la tenue des rassemblements spontanés dans la mesure où ils ont un caractère pacifique. Les organisateurs qui négligent ou refusent de se plier à l'obligation d'une notification préalable valide peuvent être poursuivis ultérieurement.<sup>6</sup> »

39. L'article 6(1) indique expressément que les participants à une réunion pacifique peuvent être des citoyens ukrainiens, des étrangers ou des apatrides. Cette disposition est conforme à une recommandation passée de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH à cet égard, ce dont on peut se féliciter.

40. Le projet de loi, cependant, ne précise pas si les étrangers (c'est-à-dire les non-ressortissants) ou les apatrides peuvent aussi organiser des réunions pacifiques. La liberté d'organiser des rassemblements publics et de participer à de tels rassemblements doit être garantie à la fois aux nationaux et aux non-ressortissants ainsi qu'aux apatrides, aux réfugiés, aux ressortissants étrangers, aux demandeurs d'asile, aux migrants et aux touristes (Lignes

---

<sup>5</sup> CDL(2004)026 Commentaires sur le projet de loi relatif à la procédure pour conduire des rassemblements, des réunions, des meetings et des manifestations en République d'Arménie, paragraphe 19.

<sup>6</sup> [http://www.osce.org/documents/odihr/2004/10/3776\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2004/10/3776_en.pdf).

directrices paragraphe 14<sup>7</sup>). Il est par conséquent recommandé de reprendre la formulation du PIDCP et de la CEDH, et d'indiquer que « toute personne » dispose du droit en question.

#### Articles 7 et 8 – Notification

41. L'article 7(1) du projet de loi indique que l'organisateur d'un événement pacifique doit soumettre une notification écrite aux autorités exécutives et aux organes d'autonomie locale « en tenant compte du temps nécessaire à ces organes et aux forces de l'ordre pour être en mesure de garantir l'ordre public et la sécurité des personnes lors de l'événement pacifique ». Le point positif de cette disposition est qu'elle mentionne expressément qu'il s'agit d'« informer » les autorités de la tenue d'un événement pacifique, et non de leur en « demander l'autorisation ». La notification écrite facilitera l'administration de la réunion ainsi que toutes les dispositions nécessaires de la part des autorités publiques compétentes pour garantir le maintien de l'ordre. La notification garantit aussi que toutes les caractéristiques de l'événement sont clairement définies, afin d'éviter tout risque de malentendu à un stade ultérieur.

42. Le projet de loi a supprimé l'obligation de soumettre la notification cinq jours avant la tenue de l'événement. L'Avis conjoint de 2006 considérait que ce délai était « inhabituellement long ». Bien qu'il faille se féliciter de cette modification, il convient de souligner que dès lors qu'une notification écrite est exigée, les organisateurs doivent savoir combien de temps à l'avance cette notification doit être soumise. En l'absence d'un délai défini, les organisateurs peuvent, faute d'informations suffisantes, se voir refuser l'autorisation au motif que les autorités considèrent qu'elles ne disposent pas du temps nécessaire. Cette situation permet une décision arbitraire des autorités concernant le temps raisonnable. L'obligation formelle pour les Etats de permettre et de faciliter l'exercice de la liberté de réunion implique que le délai de notification doit être aussi bref que possible. Il est souvent important pour les participants que les réunions se déroulent à une date proche d'un événement donné, et tout laps de temps lié à une procédure administrative injustifiée peut compromettre la pertinence et l'impact de la réunion.

43. Il est par conséquent recommandé que le projet de loi fixe aux organisateurs un délai précis (par exemple 48 heures) pour le dépôt d'une notification.

44. Il est aussi recommandé que le projet de loi oblige les autorités à accuser réception de la notification immédiatement et par écrit, en confirmant que l'organisateur de la réunion a rempli les critères applicables (Lignes directrices, n° 94). Le projet de loi devrait aussi indiquer que l'absence de confirmation de la part des autorités vaudra approbation de la réunion.

45. Par ailleurs, le projet de loi devrait indiquer expressément que l'absence de notification n'entraîne pas automatiquement l'interdiction d'une réunion. Même en l'absence de notification, la présomption doit jouer en faveur de la tenue de la réunion, laquelle doit donc être facilitée par la police dans la mesure où elle demeure pacifique et ne pose pas de problème excessif en matière de réglementation et de maintien de l'ordre<sup>8</sup>. Toutefois, cela n'empêche pas les autorités d'appliquer une réglementation raisonnable aux réunions qui n'ont pas fait l'objet d'une notification préalable. En outre, des sanctions peuvent être imposées, après la tenue

---

<sup>7</sup> Voir en particulier l'arrêt du 9 avril 2002 de la CEDH, *Cissé c. France*, § 50, où la Cour a considéré qu'une violation du droit à la liberté de réunion pacifique ne pouvait se justifier par le fait que le requérant était un immigré en situation irrégulière ; voir aussi le Commentaire général 15 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies par rapport au PIDCP (paragraphe 7) : « Les étrangers bénéficient du droit de réunion pacifique et de la liberté d'association. (...) Il ne doit y avoir aucune discrimination entre étrangers et citoyens dans l'application des droits en question. Ces droits des étrangers ne peuvent être restreints que par les limitations qu'il est licite de leur imposer conformément au Pacte. » Voir aussi Commission de Venise, Avis sur la loi relative à la liberté de réunion en Azerbaïdjan, CDL-AD(2006)034, §§ 29-30.

<sup>8</sup> CEDH, *Oya Ataman et autres c. Turquie*.

d'une réunion planifiée, aux participants de cette réunion, sous réserve qu'une telle notification soit exigée<sup>9</sup>.

46. Il devrait être mentionné expressément, dans le projet de loi, que les organisateurs ont à tout moment la possibilité de réparer les manquements de leur notification, jusqu'au début de la réunion. Une telle mention est nécessaire en particulier du fait que l'article 5.3 enlève aux organisateurs le droit de tenir une réunion si une notification n'est pas soumise conformément aux dispositions du projet de loi.

47. Le projet de loi devrait autoriser les réunions spontanées lorsqu'elles visent à répondre immédiatement (c'est-à-dire de manière spontanée) à un événement, un incident, une autre réunion ou un discours (Lignes directrices, paragraphe 97).

48. L'article 8.1 est ambigu : il exige que la notification contienne « les formes et les méthodes du maintien de l'ordre et des soins médicaux garantis par les organisateurs (l'organisateur » lors de l'événement ». Une telle disposition n'est pas souhaitable si elle signifie que les organisateurs doivent garantir « l'ordre public » et qu'ils sont responsables des soins d'urgence et médicaux. Il est recommandé de supprimer cette disposition. Comme il est indiqué plus haut, ainsi que dans l'Avis conjoint de 2006, il ne peut être exigé des organisateurs qu'ils assument des fonctions de maintien de l'ordre ni d'autres fonctions de l'Etat.

49. L'article 8(3) contient une disposition positive, qui interdit au pouvoir exécutif ou aux autorités locales de rejeter une notification de réunion soumise conformément aux conditions prévues par le projet de loi. Ainsi qu'il est indiqué plus haut (paragraphe 43), il est recommandé d'ajouter une disposition donnant instruction à l'autorité compétente d'accuser réception de la notification.

#### Article 9 – Lieu et date

50. L'article 9.1 prévoit expressément la possibilité générale de tenir une réunion pacifique « en tout lieu adapté à cet usage » et à toute heure de la journée. Cette même disposition interdit la tenue de réunions à proximité « d'objets à haut risque, tels qu'ils sont définis par la législation... ». Le but visé par cette disposition est incertain : il paraît assurément justifié d'interdire les réunions publiques à proximité des installations dangereuses qui présentent un risque pour la vie ou la sécurité et qui sont fermées au public, et probablement entourées d'une enceinte ; en revanche, si le lieu situé à proximité d'une installation dangereuse est ouvert au public, rien ne semble justifier qu'une réunion respectueuse de l'ordre public ne puisse y être organisée. Par ailleurs, le projet de loi ne précise pas à quelle législation il est fait référence. Ces points doivent être éclaircis.

51. Il convient de se féliciter que le projet de loi précise que seules seront interdites les réunions qui perturbent les activités habituelles des sites, ce qui est conforme à l'Avis conjoint de 2006 et respecte un autre principe fondamental selon lequel une réunion doit pouvoir être organisée à portée de vue et d'ouïe de sa cible<sup>10</sup>. Toutefois, un simple désagrément pour les établissements mentionnés dans le projet de loi (écoles, hôpitaux, prisons, tribunaux) ne devrait pas être un motif d'interdiction. L'usage d'« appareils sonores » ne doit pas nécessairement être un motif d'interdiction. Il faut pour cela que la réunion perturbe véritablement les activités menées sur les sites concernés. Un certain volume sonore est pratiquement inévitable pour permettre aux participants de faire entendre leurs revendications, et les perturbations temporaires ne doivent pas entraîner une interdiction. Ces observations s'appliquent tout autant aux bâtiments de l'Etat et aux missions diplomatiques qu'aux autres bâtiments.

---

<sup>9</sup> CEDH, Ziliberberg c. Moldova.

<sup>10</sup> Ligne directrice, paragraphe 40, CEDH *Patyi et autres c. Hongrie*.

52. L'article 9.6 n'offre pas une garantie suffisante et satisfaisante concernant les manifestations simultanées (voir paragraphes 21-22 ci-dessus). « Lorsque deux notifications sont soumises pour un lieu et une date identiques, les réunions doivent être facilitées autant qu'il est possible. L'accent doit être mis sur l'obligation pour l'Etat d'empêcher que l'événement principal soit perturbé lorsque des contre-manifestations sont organisées ». En conséquence, le maintien de l'ordre doit être assuré de manière à permettre la tenue des deux événements, sauf si la menace pour l'ordre public ne peut être maîtrisée.

53. L'article 9(6) semble réglementer les contre-manifestations et les réunions simultanées, et cela dans des termes qui ne sont pas satisfaisants puisqu'il prévoit uniquement la possibilité de modifier la date ou le lieu d'une des réunions. Il convient que les autorités tiennent compte du fait que les seules restrictions autorisées sont celles dont les motifs sont énoncés à l'article 11(2) de la Convention européenne des droits de l'homme, et que les désagréments ne sont pas un motif suffisant. Une interdiction systématique empêchant que deux réunions se déroulent à proximité l'une de l'autre n'est pas acceptable. Les Lignes directrices indiquent expressément que lorsque deux notifications ou plus sont soumises pour des réunions prévues au même endroit et au même moment, elles doivent toutes être autorisées et facilitées autant que possible, sans tenir compte de l'ordre de dépôt des notifications et du degré de proximité entre les événements. Cette règle découle aussi du fait que toutes les personnes, tous les groupes ont un droit égal de se trouver dans des lieux publics pour exprimer leurs opinions. Ainsi, les personnes ont le droit de se réunir en tant que contre-manifestants pour exprimer leur désaccord avec les positions exprimées par une autre réunion publique. Dans une telle situation, il y a effectivement un risque de perturbation d'une réunion par une contre-manifestation, et il appartient à l'Etat d'empêcher cette perturbation. Si cela est possible, les autorités prendront des mesures visant à garantir la tenue des deux réunions, plutôt que d'utiliser la notification de deux événements simultanées pour justifier de restrictions et d'interdictions systématiques<sup>11</sup>. En outre, l'Etat a l'obligation formelle d'assurer le maintien de l'ordre de telle sorte que les événements opposés puissent se tenir à portée de vue et d'ouïe l'un de l'autre.

54. Il est par conséquent recommandé que l'article 9(6) soit modifié afin de le mettre en conformité avec les normes internationales, en supprimant l'obligation de modifier le lieu et/ou la date d'une des réunions simultanées ; la disposition devrait au contraire mentionner l'obligation formelle, pour l'Etat, de faciliter la tenue de deux réunions au même endroit et au même moment.

#### Article 10 – Campagne préliminaire

55. Le projet de loi contient une restriction indirecte du droit de réunion pacifique dans son article 10, qui dispose qu'une campagne préliminaire ne peut être menée sous la forme d'un événement pacifique. Il est recommandé de supprimer l'article 10(3), dont la formulation va bien au-delà de celle de l'article 11(2) de la CEDH et peut compromettre le droit à la liberté d'expression. Le contenu des brochures et autres documents relatifs à une réunion ou diffusés lors de son déroulement ne doit pas être régi par ce projet de loi. La mention « insulte et porte atteinte à l'honneur et la dignité de l'homme et du citoyen » a une portée relativement vaste et devrait également être limitée à la formulation utilisée dans la CEDH.

#### Article 11 – Soutien à une réunion

56. L'article 11(2) interdit aux entreprises, institutions et organisations de l'Etat de financer une réunion, ainsi qu'aux Etats étrangers, à leurs citoyens et à leurs entités légales. Cette disposition pose certains problèmes. Les ressortissants étrangers résidant en Ukraine devraient

---

<sup>11</sup> CEDH Ollinger c. Autriche.

être autorisés à participer au financement de tels événements. D'une part, l'article 6.1 autorise les étrangers et les apatrides à participer à des réunions pacifiques ; d'autre part, interdire aux entreprises, institutions et organisations de l'Etat de financer des réunions publiques revient à entraver gravement leur capacité à organiser de telles réunions.

57. En outre, le projet de loi n'indique pas clairement le type de conséquences que peut avoir l'octroi d'un tel financement. Il est recommandé de préciser clairement à quelles entités le projet de loi s'applique spécifiquement et de fournir aux agents publics une assistance suffisante pour éviter que le projet de loi n'entraîne une interdiction, pour les institutions, de soutenir les activités d'expression, sauf si ce soutien est secret.

58. L'article 11(3) dispose que « les compétences d'un participant à un événement pacifique qui apporte un soutien matériel ou technique pour l'organisation de cet événement doivent être vérifiées par écrit par les organisateurs (l'organisateur) ». Le sens exact de cette disposition n'est pas certain, puisque ces personnes peuvent n'avoir aucune « compétence » liée à la tenue de l'événement ; de même, on ne sait pas précisément quel type de compétence est à vérifier et à quel moment elles doivent l'être. En revanche, on peut considérer que cette disposition énonce des conditions lourdes et disproportionnées : si le but est d'exiger des organisateurs qu'ils identifient leurs soutiens financiers et les personnes qui leur procurent gratuitement des biens et des services, la disposition doit être supprimée, car elle n'a aucun lien avec la question du délai raisonnable, du lieu et des modalités de la réunion. Cette disposition doit être précisée ou supprimée.

#### Articles 12, 13 et 14 – Responsabilités de l'exécutif, des collectivités locales et des organes des forces de l'ordre

59. Le rôle d'un représentant officiel d'un organe exécutif ou d'un organe d'autonomie locale doit être précisé. L'article 13(1) indique que le représentant a le droit de « prendre la décision de mettre fin à un événement pacifique sur la base et pour les motifs prévus par la loi ». L'obligation de garantir l'ordre public et la sécurité des personnes ainsi que le respect de la loi pendant le déroulement de l'événement semble aussi superflue puisqu'elle incombe indéniablement aux forces de l'ordre et non aux collectivités locales.

60. L'article 13(2), en vertu duquel une instance exécutive ou un organe d'autonomie locale doit informer les autorités compétentes concernant les demandes et/ou appels de participants à une assemblée, est un point positif. Il est souhaitable que les organisateurs de réunions disposent, au sein de l'administration locale, d'un point de contact auquel ils peuvent s'adresser directement.

61. Ce même article définit aussi les droits et responsabilités du représentant officiel des forces de l'ordre, lequel est nommé sur réception d'une notification de réunion de la part des autorités locales. On ne voit pas précisément à quoi correspond l'obligation de « respecter la procédure et les conditions pour la tenue d'un tel événement ». Faut-il comprendre que la réunion doit suivre exactement ce qui est prévu dans la notification ? Cela peut être pertinent pour ce qui concerne la date, le lieu et l'itinéraire, mais est-ce aussi le cas s'il s'agit de la diffusion de brochures ? Doit-on ordonner aux organisateurs d'arrêter de diffuser des brochures au motif que la notification n'en faisait pas mention, faute de quoi il serait mis fin à la réunion ? Il est recommandé de reformuler cette disposition afin d'en effacer certaines ambiguïtés.

62. L'article 14(2) autorise un représentant officiel d'un organe des forces de l'ordre à « expulser du lieu où se tient l'événement les personnes qui ne respectent pas les demandes légales de ses organisateurs ». Que désigne exactement le terme « représentant officiel » ? Cette compétence doit être exercée exclusivement par la police. S'il peut être justifié dans certaines circonstances que la police fasse usage de cette possibilité, elle ne doit cependant pas être utilisée pour les infractions mineures ne portant pas gravement atteinte à l'ordre et à la

loi. Il est préférable que l'auteur d'une infraction ait à en répondre après l'événement et qu'une amende lui soit infligée s'il est reconnu coupable. Les autorités ne devraient pas permettre un recours disproportionné à cette possibilité.

63. Il est par conséquent recommandé que la disposition indique clairement que le représentant officiel est autorisé à prendre des mesures uniquement contre les personnes qui troublent l'ordre public, commettent ou poussent à commettre des actions illégales empêchant une réunion pacifique d'atteindre ses objectifs. La disposition devrait indiquer en outre que l'expulsion de certaines personnes en vertu de l'article 14(2) point 2 n'entraîne pas automatiquement la dispersion de la réunion dans son ensemble.

#### Articles 15 et 16 – Dispersion d'une réunion<sup>12</sup>

64. L'article 15(1) prévoit que lors d'une réunion pacifique, en cas d'atteinte à l'ordre public ne présentant pas de danger pour la vie ou la santé humaine, « un représentant officiel d'une instance exécutive ou d'un organe d'autonomie locale a le droit d'exiger des organisateurs qu'ils mettent fin à cette atteinte par eux-mêmes ». En cas de non-exécution, une réunion pacifique peut tout d'abord être suspendue puis, si l'atteinte perdure « au-delà du délai fixé par le représentant officiel de l'instance exécutive ou de l'organe d'autonomie locale », la réunion pacifique est dispersée. Cette procédure en trois temps, qui laisse aux organisateurs et aux participants la possibilité de mettre fin au comportement répréhensible, est fortement appréciée.

65. Toutefois, la disposition de portée générale imposant la dispersion d'une réunion dans les cas où certains de ses participants ont violé la loi ne semble pas conforme au principe de proportionnalité, dans la mesure où elle ne tient pas compte des circonstances spécifiques à chaque situation. Cette disposition pourrait entraîner la dispersion d'une réunion sur la base d'une infraction mineure, ce qui serait inacceptable. Par exemple, si une petite réunion est prévue et que, le jour de l'événement, elle se transforme en une réunion sensiblement plus importante du fait d'une forte participation inattendue, elle devra être prise en charge par les forces de l'ordre et traitée comme une réunion légale tant qu'elle demeure pacifique<sup>13</sup>. »

66. Les Lignes directrices prévoient aussi que tant qu'une réunion reste pacifique, elle ne doit pas être dispersée, la dispersion des réunions devant être une mesure de dernier recours. Les réunions devraient obéir à des règles proactives, exprimées dans des lignes directrices destinées à la police nationale. La législation devrait exiger l'élaboration de telles lignes directrices<sup>14</sup>.

67. Une réunion ne peut faire l'objet d'une interdiction que si celle-ci poursuit un but légitime et si elle est proportionnée et nécessaire dans une société démocratique. Par conséquent, une réunion peut être dispersée en réponse à une menace imminente de violences ou de troubles liée à cette réunion. Le contenu des articles 15(2) et 15(3) ne reflète pas exactement le principe de proportionnalité, car il est peu probable qu'ils soient jugés nécessaires dans une société démocratique. La dispersion d'une réunion peut être considérée comme une mesure proportionnée si un nombre important de participants portent gravement atteinte à l'ordre public, « en l'absence de probabilité raisonnable de faire cesser cette violation en communiquant avec ses auteurs ou, si cette communication échoue, en arrêtant ces derniers<sup>15</sup> ». Par conséquent, il est recommandé que le projet de loi mentionne expressément l'exemple cité ci-dessus d'une situation où une réunion peut être dispersée.

---

<sup>12</sup> En ukrainien, le titre de cet article est : « Suspension et dispersion ».

<sup>13</sup> Lignes directrices, paragraphe 61.

<sup>14</sup> Lignes directrices, paragraphes 137-140.

<sup>15</sup> Avis conjoint de 2006, paragraphe 37.

68. L'article 16 relatif aux motifs de dispersion d'une réunion pacifique est formulé dans des termes trop inclusifs, à l'exception de la disposition indiquant qu'« une menace réelle contre la vie et la santé humaines et contre les biens de personnes physiques et morales » peut entraîner la dispersion d'une réunion. Les autres motifs sont notamment : l'atteinte aux symboles de l'Etat (qui ne devrait pas être un motif de dispersion), les atteintes à l'ordre public (sans autre précision sur le degré de gravité requis pour tomber sous le coup du projet de loi) et tous les motifs d'interdiction d'une réunion énumérés dans l'article 22 (voir ci-dessous). Ainsi, tandis que seul un tribunal peut interdire une réunion, la décision concernant sa dispersion est prise par un représentant officiel de l'instance exécutive ou de l'organe d'autonomie locale.

69. Le projet de loi ne précise pas clairement sur quels critères l'instance exécutive doit s'appuyer pour déterminer si une réunion pacifique, par exemple, porte atteinte à la souveraineté de l'Etat. Une telle décision relève plutôt de la compétence d'un tribunal. En outre, la disposition permettant la dispersion d'une réunion pacifique au motif d'une « atteinte aux symboles de l'Etat » commise par des participants devrait être supprimée, en raison de sa portée trop générale. Il est recommandé de définir plus étroitement les raisons de disperser une réunion, pour inclure uniquement les menaces contre la sécurité publique ou l'existence d'un danger manifeste et imminent de trouble grave.

70. Pour ce qui concerne les procédures de dispersion d'une réunion pacifique en cours, l'article 17(1) du projet de loi définit les modalités des instructions écrites de dispersion que le représentant officiel de l'instance exécutive ou de l'organe d'autonomie locale adresse aux organisateurs, lesquels ont l'obligation d'exécuter ces instructions.

71. De plus, l'article 17(1) indique que « la non-exécution de l'instruction de disperser l'événement pacifique conduit la police à mener les actions nécessaires à cette fin conformément à la loi ». Il est recommandé d'adjoindre à cet article une disposition reflétant le principe de proportionnalité, par exemple : les normes internationales imposent qu'il ne soit fait usage de la force qu'en dernier ressort, proportionnellement à l'objectif poursuivi et de manière à limiter au minimum les dommages matériels et physiques<sup>16</sup>. Bien qu'elle ne soit pas indispensable dans cette disposition, une référence à la responsabilité en cas de recours illégal ou excessif à la force de la part des forces de l'ordre serait bénéfique<sup>17</sup>, même si une telle responsabilité figure déjà nécessairement dans la législation relative au comportement des agents publics.

#### Article 18 – Indemnisation

72. Cette disposition est identique à celle du projet de loi de 2006, qui était critiquée dans l'Avis conjoint de 2006.

73. L'article 18 assigne une responsabilité excessive à un organisateur qui, aux termes de cette disposition, assume tout dommage matériel subi par des biens publics ou privés lors d'une réunion pacifique. Cette disposition du projet de loi devrait être modifiée. Premièrement, les organisateurs ne doivent pas être tenus responsables de violences spontanées s'ils n'y ont pas participé et ont fait des efforts raisonnables pour les empêcher. Deuxièmement, seuls les dommages causés intentionnellement par l'organisateur devraient être indemnisés. Troisièmement, un organisateur, ou tout autre participant, ne doit être tenu responsable que des dommages qu'il a causés personnellement et intentionnellement lors de la réunion, et sa responsabilité ne doit pas être engagée pour les actions individuelles d'autres participants. Il convient de garder à l'esprit que les dommages et les violations des procédures établies pour

---

<sup>16</sup> Voir les Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, paragraphes 13-14 ; <http://www2.ohchr.org/french/law/armes.htm>).

<sup>17</sup> Lignes directrices, paragraphe 146.



une réunion peuvent être le fait de parties tierces, dont les actions ne peuvent être imputées aux organisateurs d'une réunion ni à ses participants.

74. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH soulignent à cet égard qu'il est de la responsabilité de l'Etat, et non de l'organisateur, de limiter les dommages si une réunion se transforme en trouble grave de l'ordre public. « L'organisateur d'une réunion légale et pacifique ne doit en aucune circonstance être tenu responsable des troubles causés par d'autres personnes<sup>18</sup> ». D'ailleurs, la responsabilité de l'Etat quant au maintien de l'ordre public, y compris la régulation de la circulation et la garantie d'une assistance médicale, est prévue expressément dans l'article 20(3). Celui-ci exprime le devoir, pour l'Etat, d'assumer au premier chef la responsabilité du maintien de l'ordre public plutôt que de la déléguer aux organisateurs d'une réunion.

75. En outre, le projet de loi ne prévoit pas de protection pour les personnes accusées d'avoir participé à une réunion illégale mais pacifique, lorsqu'elles n'avaient pas connaissance de ce caractère illégal de la réunion ou du fait qu'elle poursuivait un but illégitime. Il est recommandé d'ajouter au projet de loi une disposition incluant une exemption de responsabilité dans ces situations.

#### Article 22 – Limitation des droits de réunion

76. Le projet de loi contient une liste de circonstances dans lesquelles le droit de tenir une réunion pacifique peut être limité. A côté des raisons directement liées à la violence, à l'incitation à la haine, au danger pour la santé ou la vie humaine, etc., la liste inclut aussi « l'atteinte à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Etat ». Cette mention paraît ambiguë, sauf si on lui ajoute la circonstance d'incitation à la violence. Les discours et les manifestations qui appellent à modifier le territoire national ne représentent pas systématiquement une menace pour l'intégrité territoriale et la sécurité nationale du pays. La liberté de réunion et le droit d'exprimer ses opinions par ce moyen figurent parmi les valeurs fondamentales d'une société démocratique. Comme la CEDH l'a souligné, « des mesures radicales de nature préventive visant à supprimer la liberté de réunion et d'expression en dehors des cas d'incitation à la violence ou de rejet des principes démocratiques – aussi choquants et inacceptables que peuvent sembler certains points de vue ou termes utilisés aux yeux des autorités, et aussi illégitimes les exigences en question puissent-elles être – desservent la démocratie, voire, souvent, la mettent en péril<sup>19</sup> ». Les Lignes directrices notent que « les propos illégaux (oralement ou par écrit) de la part de certains participants à un rassemblement ne suffisent pas en eux-mêmes à transformer un rassemblement par ailleurs pacifique en un rassemblement non pacifique (...)»<sup>20</sup>.

77. La disposition du projet de loi permettant l'interdiction d'une réunion pacifique dans le cas où elle entrave l'application d'un droit électoral est ambiguë et doit être précisée. Par exemple, si des personnes participant à une réunion encouragent à ne pas participer à des élections ou à un référendum, est-ce un motif suffisant pour interdire une réunion pacifique ?

78. Cet article est en contradiction avec les compétences données au « représentant officiel d'une instance exécutive ou d'un organe d'autonomie locale » d'interrompre temporairement un événement ou d'y mettre fin comme le prévoit l'article 15. D'un côté l'article 22 indique que seul un tribunal peut imposer des restrictions concernant une réunion, tandis que l'article 15 et plusieurs autres articles donnent cette capacité à d'autres instances. La nature exacte des compétences des tribunaux et des représentants officiels doit être clairement délimitée.

---

<sup>18</sup> Lignes directrices, paragraphe 6.2.

<sup>19</sup> CEDH, Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie.

<sup>20</sup> Lignes directrices, paragraphe 136.

79. Il est positif que le tribunal ne soit autorisé à imposer des restrictions concernant un événement pacifique que si celui-ci poursuit plusieurs buts illégaux énumérés dans une liste, ce qui est conforme à l'article 11 de la Convention.

80. En vue d'une transparence maximale, il est recommandé d'ajouter des dispositions donnant publiquement accès à une explication claire des procédures de décision (Lignes directrices, n° 103). Cette disposition devrait concerner non seulement les restrictions imposées par les tribunaux, mais aussi les propositions de changement de la date et du lieu d'un événement pacifique de la part d'une instance exécutive.

81. Il est nécessaire qu'un recours judiciaire soit possible pour les décisions administratives imposant des restrictions concernant les réunions, y compris leur interdiction pure et simple. Bien que l'article 21 prévoie une possibilité générale de faire appel devant un tribunal de « toute décision, action ou inaction portant atteinte au droit de tenir un événement pacifique... de la manière prévue par la loi », la loi devrait préciser les modalités de ce droit d'appel en veillant, dans la mesure du possible, à ce que les décisions judiciaires soient prises avant la date proposée pour la réunion ou à ce que des ordonnances préliminaires puissent être délivrées. L'article 39 de la Constitution dispose que des restrictions du droit de réunion « peuvent être imposées par un tribunal conformément à la loi... » pour des raisons qui reflètent l'article 11(2) de la CEDH. Afin que les organisateurs et d'autres personnes soient en mesure d'engager une procédure judiciaire, il est nécessaire que les autorités administratives indiquent pour quelles raisons elles souhaitent imposer des restrictions. Les organisateurs et autres personnes concernées doivent avoir le droit de contester ces décisions et leurs motifs devant un tribunal.

82. Parallèlement à cette possibilité d'accès à un tribunal au sujet des restrictions imposées, il est nécessaire que les organisateurs, la police et les autorités administratives coopèrent à la gestion pratique des événements. La police doit être en mesure de protéger l'ordre public et la sécurité. Par conséquent, l'article 22.1, qui prévoit que les restrictions ne peuvent être imposées que par un tribunal, est en contradiction avec d'autres dispositions du projet de loi et avec le pouvoir décisionnel confié aux organisateurs, aux autorités administratives et à la police. Il doit être remédié à cette contradiction.

83. Le projet de loi permet aux autorités de demander à un tribunal d'interdire une réunion pacifique s'il est « établi que le but de l'événement pacifique constitue une violation de la Constitution ». Cette formulation est ambiguë car elle offre une possibilité d'abus ou de mauvaise interprétation de la part des autorités. Il est essentiel, pour la démocratie, que les personnes soient libres d'exprimer des opinions politiques opposées à celles des autorités. Il doit être possible de présenter et de défendre des propositions politiques diverses, même celles qui remettent en cause le mode d'organisation d'un Etat<sup>21</sup>. Si une réunion pacifique a pour but de promouvoir des changements de la Constitution, il n'est pas possible de l'interdire ou d'y mettre fin sur la seule base des revendications politiques qu'elle exprime. Les idées politiques qui contestent l'ordre établi et dont la réalisation est défendue par des moyens pacifiques devraient se voir offrir une possibilité convenable de s'exprimer à travers l'exercice de la liberté de réunion ainsi que par d'autres moyens légaux<sup>22</sup>. En revanche, il est légitime d'interdire ou de disperser une réunion qui prône l'usage de la violence ou incite à la haine : bien qu'elle puisse être pacifique dans sa forme, elle ne peut être considérée comme telle sur le fond et, par conséquent, n'est pas visée par la protection. Ainsi, le critère pour décider de la légitimité d'une restriction doit être l'existence d'une menace de violence imminente. Il est recommandé que cette distinction essentielle apparaisse dans le projet de loi.

---

<sup>21</sup> CEDH Parti de la liberté et de la démocratie (Özdep) c. Turquie.

<sup>22</sup> CEDH, Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie.

84. Le projet de loi devrait aussi indiquer expressément que la charge de la preuve pour établir la réalité des motifs d'interdiction d'une réunion revient au demandeur (c'est-à-dire à l'organe qui souhaite que la réunion soit interdite), tant dans les procédures administratives que dans le cadre des procédures judiciaires.